

LINGKUNGAN YANG BERHUBUNGAN DENGAN MASALAH EKONOMI DALAM SUASANA NEGARA KESEJAHTERAAN

Oleh: Soewargo Kartodihardjo, SH.

Pendahuluan

Setelah dua dasa warsa terhitung sejak berakhirnya Perang Dunia II, para pakar Hukum Tata-negara dan Hukum Administrasi, serta negarawan-negarawan terkemuka banyak melakukan penulisan mengenai penataan kembali dalam masalah-masalah ekonomi pada masa peralihan, yaitu masa peralihan dari Negara Kepolisian (*the rule of law*) ke Negara Kesejahteraan (*the welfare state atau den verzorgingsstaat*). Timbulnya nilai-nilai dan norma-norma baru ini, diawali sejak timbulnya krisis sosial dan krisis ekonomi yang melanda dunia pada tahun 1929 yang akibatnya sangat meresahkan golongan buruh kecil.

Konsepsi John Locke yang merupakan reaksi terhadap kekuasaan monarchie yang tak terbatas, maka dalam rangka mengatasi krisis kekuasaan yang tidak terbatas itu John Locke kemudian memperkenalkan suatu judul "TWO TREATISES OF CIVIL GOVERNMENT" yang bersifat liberal, karya agung ini hanya mampu bertahan kurang lebih hanya satu setengah abad saja. *Het Primaat van de Individu*, yang menitikberatkan pada

hak kebebasan, dalam jangka panjangnya hanya menimbulkan keresahan sosial dan jurang pemisah antara *the have* dan *the have not*, antara si kaya dan si miskin.

Dalam artian yang lebih nyata lagi, apa yang diartikan dengan masa peralihan itu mengandung makna, diwujudkan cita-cita sosial dan keadilan sosial, sehingga langkah-langkah yang harus ditempuh oleh negara haruslah bersifat humaniter. Dalam langkah tersebut perlu diadakan penataan kembali dalam segala bidang, khususnya dalam pembangunan ekonomi nasional yang sejalan dengan harapan masa kini, "diwujudkan cita-cita sosial dan keadilan sosial". Oleh karena itu, negara melalui segenap aparturnya dan segala sendi-sendinya yang beraneka warna itu diwajibkan agar dapat memenuhi kebutuhan rakyat, baik lahir maupun batin dalam arti yang dinamis.

Yang menjadi masalah ialah, apakah nilai-nilai dan norma-norma yang terkandung dalam negara kepolisian itu masih dapat dipertahankan dan sejauh manakah para penguasa masa kini setelah berakhirnya Perang Dunia II dalam pengabdianya dapat mewujudkan cita-

cita sosial dan keadilan sosial. Maka dalam rangka memecahkan permasalahan ini diperlukan sarana pembantu yaitu literatur-literatur yang memadai, studi perbandingan dan sejarah perkembangan hukum.

Sejalan dengan judul tulisan ini, perkenalkanlah penulis menelusuri mengenai masalah-masalah lingkungan ekonomi berdasarkan teori baru yang perlu harus ditempuh oleh penguasa dari negara-negara yang menganut faham demokrasi. Kebijaksanaan politik ekonomi nasional yang bagaimana yang harus ditempuh secara tepat dan benar, dalam rangka meningkatkan kemakmuran rakyat yang semaksimal mungkin. Persyaratan-persyaratan apa sajalah yang harus dipenuhi oleh penguasa.

Maka agar dapat dijawab dan dipecahkan semua persoalan-persoalan dan tantangan-tantangan pertama-tama akan diuraikan mengenai: tugas dan kewajiban penguasa yang ada kaitannya dengan masalah ekonomi (I). Kemudian sejauh mana penguasa dan dunia usaha mengadakan kerja sama mengatur permainannya dan melakukan peranannya masing-masing (II). Pembangunan ekonomi nasional yang mantap perlu dilandasi terlebih dulu dengan diwujudkan stabilitas nasional, agar pembangunan nasional itu sendiri dapat memperoleh hasil yang semaksimal mungkin (III). Dalam pada itu perlu diterapkan peraturan-peraturan dalam rangka mencegah penyalahgunaan wewenang (IV). Sebagai

penutup penulis ingin mengadakan pembahasan kecil (V). Agar tulisan yang disajikan ini berbobot diperlukan daftar pustaka (*juridische handboeken*) yang terpilih dengan minta petunjuk kepada pakar yang mempunyai keahlian dalam bidangnya.

I. Tugas dan Kewajiban Penguasa yang ada Kaitannya dengan Masalah Ekonomi

Dalam suasana negara kesejahteraan dapat dibayangkan betapa sulitnya tugas yang diemban oleh pemerintah dalam rangka memberikan kemakmuran yang semaksimal mungkin kepada rakyatnya. Alat-alat perlengkapan negara selaku abdi negara dan segenap sendi-sendinya yang beraneka warna selalu dituntut oleh rakyat agar ia dapat melaksanakan kewajibannya mewujudkan cita-cita sosial dan keadilan sosial, karena dalam suasana negara kesejahteraan penguasa wajib menyelenggarakan kebutuhan rakyat baik yang bersifat lahiriah maupun yang bersifat batiniah dalam arti yang dinamis.

Sudah menjadi ciri khas dari negara kesejahteraan bahwa negara harus dan wajib ikut campur tangan dalam segala kegiatan dalam kehidupan bersama, baik itu yang bersifat sosial, ekonomi maupun dalam bidang budaya. Sebaliknya pada jamannya negara kepolisian tugas negara sangat sempit karena tidak ikut campur tangan dalam masalah-masalah yang ada kaitannya dengan

ekonomi, sosial dan kebudayaan. Ini adalah merupakan urusan dari anggota masyarakat itu sendiri. Tugas negara hanya memelihara jangan sampai ada pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum, menjaga ketertiban umum. Negara baru bertindak jika betul-betul terjadi pelanggaran hukum. Jadi alat negara sifatnya pasif saja. Dalam suasana negara kesejahteraan penguasa harus bertindak secara aktif antara lain dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat yang semaksimal mungkin. Penguasa ikut serta dalam segala kegiatan dan dalam pada itu penguasa wajib memberikan bimbingan, pengarahan, dorongan dan penyuluhan kepada rakyat dalam berbagai kegiatan, dengan tujuan meningkatkan kemakmuran yang semaksimal mungkin, khususnya yang ada kaitannya dengan pembangunan ekonomi nasional. Maka untuk meningkatkan pembangunan ekonomi yang sehat, adil dan merata rakyat harus diikutsertakan, sebab terwujudnya pembangunan ekonomi nasional yang mantap dan sehat itu bukan semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah.

Masalah pembangunan ekonomi nasional ditangani dan dikelola semaksimal mungkin dalam rangka memberantas kemiskinan, kebodohan dan keterbelakangan. Pembangunan ekonomi nasional juga mempunyai tujuan untuk memberantas pengangguran, meningkatkan taraf hidup dan pada akhirnya melindungi golongan ekonomi le-

mah. Dalam rangka mewujudkan pembangunan ekonomi nasional sebagaimana yang dicita-citakan oleh generasi masa kini akan banyak hambatan dan rintangan-rintangannya. Segala sesuatunya harus dapat diatasi.

Untuk dapat mewujudkan pembangunan ekonomi nasional menuju ketaraf perkembangan ekonomi yang setinggi-tingginya (*full employment*) pemerintah melalui aparatnya dituntut oleh keadaan agar dapat mengambil tindakan-tindakan yang tepat dan terarah dan mengambil langkah-langkah untuk menetapkan kebijaksanaan mengenai program ekonomi nasional. Langkah-langkah yang perlu diambil antara lain:

- melindungi golongan ekonomi lemah;
- mengerem dan mencegah bidang dunia usaha yang terlalu progresif dengan tujuan jangan sampai pengusaha-pengusaha kecil kemudian gulung tikar (untuk menjaga keseimbangan);
- mengadakan tindakan-tindakan yang tepat dan terarah, dengan tujuan untuk menjaga stabilitas nasional untuk menghindari kekacauan dalam bidang ekonomi;
- pemerintah harus senantiasa memegang peranan dan bertindak sebagai wasit dan tidak memihak apabila ada sengketa antara buruh dan majikan;
- pemerintah harus memegang kendali dan senantiasa memegang peranan untuk mengambil inisiatif dan segala kegiatan

yang ada kaitannya dengan kehidupan ekonomi;

- Pemerintah harus mengadakan kerja sama antara pemerintah, buruh dan majikan dengan jalan membentuk Dewan Sosial dan Ekonomi (DSE). (Brasz cs, 1969:85).

Dalam bidang sosial, ekonomi dan kebudayaan banyak sekali menimbulkan masalah-masalah yang harus segera dihadapi, hal ini sering mengundang pendapat-pendapat pakar-pakar baik dalam bidang ilmu-ilmu sosial, ekonomi dan hukum. Di antaranya Prof.DR.F.Hartog dalam karyanya yang berjudul *"OVERHEID EN EKONOMISCH LEVEN"* membahas mengenai apa yang menjadi tugas dan kewajiban dari penguasa yang berwenang yang ada kaitannya dengan penanganan dan pengelolaan pembangunan ekonomi nasional. Agar pembangunan ekonomi nasional dapat tumbuh dan berkembang dengan baik, diperlukan berbagai-bagai persyaratan sebagai berikut:

1. Agar dapat ditemukan kerangka dasar yang sama sekali baru dasarnya, aman, teratur dan terperinci. Isi peraturan yang diperlukan harus dapat menggambarkan proses ekonomi secara jelas, lengkap dan tuntas. Bagaimana cara penanganan dan pengelolannya agar pembangunan ekonomi nasional dapat tumbuh dan berkembang secara wajar. Perlu ditetapkan program ekonomi dalam jangka panjang.
2. Perlu dibentuk peraturan-per-

aturan yang mantap dan cukup memadai dalam rangka menunjang terselenggaranya keuangan yang sehat.

3. Disediakkannya dana atau uang yang cukup dan memadai untuk membiayai dinas-dinas umum, anggaran rutin dan membiayai pembangunan jangka pendek maupun jangka panjang.
4. Keuangan negara harus ditangani dan dikelola secara efisien dan diadakan kontrol dan pengawasan yang teliti dan tertib.
5. Pembiayaan untuk keperluan dinas-dinas yang sifatnya kolektif dan pengeluaran-pengeluaran lainnya yang sifatnya rutin yang ditanggung oleh keuangan negara. (Ini adalah merupakan ciri khas yang wajib ditempuh oleh negara kesejahteraan).
6. Mengeksploitasi sumber alam sedemikian rupa dalam rangka meningkatkan kemakmuran secara adil dan merata semaksimal mungkin.
7. Intervensi pemerintah dalam segala kegiatan ekonomi:
 - a. pemerintah harus aktif, memainkan peran dalam segala kegiatan ekonomi. Menangani dan mengelola sistem keuangan negara secara modern;
 - b. pemerintah harus ikut campur tangan dalam rangka menyehatkan keuangan negara, antara lain memberantas korupsi, manipulasi dalam bidang pajak, mencegah pemborosan, menunjang ke-

giatan ekonomi dengan jalan memberikan kredit baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang;

- c. pemerintah harus mengambil tindakan-tindakan seperlunya dalam rangka mempengaruhi proses ekonomi nasional antara lain mengendalikan harga, memberi subsidi dan sebagainya.

8. Pemerintah harus mengambil inisiatif dalam rangka melaksanakan program politik ekonomi nasional secara bertahap baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang.
9. Pemerintah harus selalu mengambil prakarsa mengadakan musyawarah dengan berbagai pihak yang terlibat masalah ekonomi. (Brasz cs, 1969:87).

II. Kerja Sama antara Pemerintah dengan Dunia Usaha dan Lembaga-lembaga yang perlu Diperhatikan oleh Penguasa

Kerja sama antara penguasa di satu pihak dan dunia usaha di lain pihak (dalam kehidupan ekonomi) setelah berakhirnya Perang Dunia II dianggap sebagai suatu promosi yang sangat penting. Satu sama lainnya akan memainkan peranannya masing-masing untuk mengadakan permainan bersama.

Dalam pada itu maka peranan yang akan dimainkan oleh penguasa dalam bidang kehidupan ekonomi (sosial, ekonomi dan kebudayaan) sangat dipengaruhi oleh ajaran Key-

nes. Demikianlah kata Prof.Mr.-H.A.Brasz Cs., dalam karyanya yang berjudul *"Inleiding tot de Bestuurswetenschap"*. Keynes merupakan pakar teori ekonomi dari Inggris. Karyanya yang termashur, berjudul, *"THE GENERAL THEORY OF EMPLOYMENT, INTEREST AND MONEY"* (Brasz cs, 1969:88).

Pengaruh ajaran Keynes begitu kuatnya, sehingga Beliau ini oleh pakar-pakar ekonomi generasi masa kini dinyatakan, bahwa ia pantas mendapat penghargaan yang setinggi-tingginya dalam ilmu ekonomi. Keynes telah banyak memberikan pengarahan mengenai masalah kehidupan ekonomi begitu luas dan mendalam kepada pakar-pakar yang berkecimpung dalam studie ekonomi, khususnya kepada penguasa-penguasa masa kini.

Bagaimana kedua belah pihak seharusnya mengadakan kerja sama dan masing-masing melakukan peranannya dan mengatur permainan bersama dalam rangka memperbaiki kehidupan ekonomi. Dengan pengertian masing-masing melakukan peranannya dan mengatur permainannya yang harus ditempuh dalam suasana negara kesejahteraan. Oleh karena itu maka teori Keynes juga dinyatakan oleh para pengikutnya sebagai suatu revolusi dalam bidang ilmu ekonomi.

Bertitik tolak kepada dasar-dasar teori baru ini, maka kebanyakan negara-negara penganut faham demokrasi mengadakan sistematik dalam menempuh kebijaksanaan

politik ekonomi nasionalnya secara terarah dan jelas dalam rangka menuju perkembangan dan pertumbuhan ekonomi, baik itu untuk jangka pendek maupun untuk jangka panjang. Mencari dasar-dasar ilmu pengetahuan ekonomi yang memadai selaku sarana pembantu. Kesemuanya ini bertujuan agar kebijaksanaan politik ekonomi nasional memperoleh daya guna yang efisien.

Penguasa harus dapat bertindak lebih efisien lagi dalam menangani dan mengelola ekonomi nasional, sebagaimana yang dikehendaki oleh pemerintah itu sendiri. Kebijakan politik ekonomi nasional yang sedang ditempuh oleh penguasa harus memenuhi persyaratan, sebab kebijaksanaan politik nasional yang sedang dihadapi itu juga sangat tergantung dengan pertumbuhan dari ekonomi negara-negara lain, antara lain dari Amerika Serikat, Jepang, Negara-negara Eropa dan lain-lainnya.

Dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional untuk menuju ke tingkat yang semaksimal mungkin, diperlukan perencanaan yang tepat, adanya tindakan-tindakan yang terarah, menyiapkan lembaga-lembaga administrasi yang mantap dalam bentuk yang modern. Di samping itu diperlukan juga dinas-dinas yang memadai dan lembaga-lembaga baru yang diperlukan. Maka untuk menghindari *bottle neck* kemungkinan-kemungkinan perlu diperhitungkan juga.

Di tingkat pusat perlu dibentuk

lembaga ekonomi yang ada kaitannya dengan pemerintahan yang menangani dan mengelola kebijaksanaan politik ekonomi nasional. Lembaga yang dibentuk oleh pemerintah, ini disebut Dewan Sosial Ekonomi (DSE) yang anggotanya terdiri dari pemerintah selaku wasit buruh dan majikan. Di samping itu juga dibentuk Dewan Menteri (DM) dengan tujuan memecahkan mengenai kesulitan-kesulitan yang sedang dihadapi oleh pemerintah apabila ada hal-hal yang tidak beres sehubungan dengan kehidupan ekonomi sehari-hari. Dalam pada itu juga untuk memecahkan dan menanggulangi masalah-masalah ekonomi nasional dan kebaikan dari para meteri itu sendiri.

Bidang dunia usaha harus dilibatkan dan diberi status hukum yang sifatnya *publiekrechtelijk*. Maka badan hukum yang diberi status hukum publik ini disebut *de publiekrechtelijk bedrijfsorganisatie* (baca organisasi perusahaan yang bersifat hukum publik). Maka dari sinilah perlu dibentuk Dewan Sosial Ekonomi (DSE) sebagaimana disebut di atas. Dewan ini adalah merupakan pusat konsultasi resmi antara pemerintah, buruh dan majikan, dengan dunia usaha. Kontak-kontak harus dapat diadakan setiap saat. Dalam pada itu pembentuk UU memerlukan *Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie*. Di dalam badan hukum tersebut bernaung *product-en bedrijfsschappen* (pengumpul produksi dan perkumpulan pedagang sejenis), yang merupakan

suatu perkumpulan pedagang sejenis yang sifatnya *publiekrechtelijk*. Tugasnya yaitu untuk mengorganisasikan perkumpulan pedagang sejenis atau pesero yang tergabung dalam salah satu dunia usaha.

Menurut penjelasan pemerintah (*di Nederland*) maka berkaitan dengan UU organisasi dunia usaha ini - 27 Januari 1950 Stb. K - 22, pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

"bahwa dibentuknya UU tersebut maksudnya untuk memecahkan kesulitan-kesulitan yang sedang dihadapi oleh organisasi perkumpulan dagang sejenis sesuai dengan tujuan dari organisasi tersebut". UU organik tersebut diterapkan untuk perkumpulan dagang yang dasarnya telah diatur mulai ps. 80, ps. 152 - ps. 154 Gr. . Pengarahan dan bimbingan pemerintah dalam masalah-masalah yang menyangkut bidang sosial dan ekonomi tidak dapat diabaikan. (Belinfante, 1969: 159-1960).

Pemerintah berpendirian memberikan kekuatan untuk mendorong kepada dunia usaha dalam rangka menuju ke kemakmuran bersama. Ini harus dapat dimengerti oleh semua pihak, sebab dalam suasana negara kesejahteraan setiap warga negara harus berpartisipasi, khususnya dunia usaha harus ikut bertanggung jawab bagi terselenggaranya kemakmuran rakyat dan tidak semata-mata mencari keuntungan seperti pada jamannya negara hukum kepolisian. Di satu pihak swasta diberi kebebasan untuk mengadakan

inisiatif dalam berbagai bidang usaha yang mereka sukai. Prinsip keuntungan tentunya akan menimbulkan gairah dan nafsu untuk berusaha bagi perkumpulan pengusaha sejenis. Di pihak pemerintah perlu membentuk peraturan-peraturan yang memadai dengan tujuan untuk melawan sistem harga.

Pemerintah diberi wewenang oleh pembentuk UU untuk membentuk peraturan-peraturan yang ada kaitannya dengan subsidi Pelaksanaannya kemudian diserahkan kepada penguasa dan lembaga-lembaga tingkat bawah. Ini dikandung maksud untuk menahan dan membatasi pengaruh dari pemerintah pusat sedemikian rupa dengan tujuan agar subsidi yang diberikan oleh pemerintah itu dapat adil dan merata. Pembentuk UU berusaha mengarahkan adanya suatu *synthese* antara kebebasan dari rekan-rekan dunia usaha dan keterikatan dengan peraturan yang dibentuk oleh penguasa baik itu berasal dari bawah maupun dari atas.

UU tersebut ditujukan untuk suatu kepentingan yang maksudnya untuk membantu dan menolong pengusaha dalam melaksanakan usahanya. UU yang dibentuk itu juga mempunyai tujuan untuk memelihara kepentingan bersama di antara sesama rekan-rekan pengusaha yang ada kaitannya dengan dunia usaha. Apa yang dikerjakan oleh sesama rekan-rekan pengusaha yang ada kaitannya dengan penguasa segala sesuatunya berada di bawah bimbingan, pengarahan,

himbauan dan anjuran pemerintah.

Pemerintah dalam rangka meningkatkan pembangunan ekonomi nasional perlu juga membentuk *Central Bureau Statistik* (CBS) dengan tujuan untuk menyempurnakan dan meningkatkan statistik ekonomi nasional. Mendirikan *Central Plan Bureau* (CPB) yang akan dijadikan basis material yang setiap tahunnya dapat memberikan data kepada (*Central Plan Ekonomi* (CPE) dengan tujuan bahwa badan tersebut dapat memberikan nasehat yang ada kaitannya dengan masalah-masalah ekonomi kepada pemerintah secara bertahap dengan tujuan agar pemerintah dapat melaksanakan kebijaksanaan politik ekonomi nasionalnya secara tepat dan benar.

Dalam suasana negara kesejahteraan pemerintah mengemban beban berat karena ia terikat untuk mempersiapkan perencanaan pembangunan ekonomi nasional baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. *Central Plan Bureau* mempunyai tugas mengadakan penelitian-penelitian atas inisiatifnya sendiri. Misalnya mengadakan penelitian dalam bidang perkembangan produksi dan pasar, mengenai ketenagakerjaan (*arbeidsmarkt*), bagaimana caranya pemerintah harus mempersiapkan politik ekonomi nasional (*voorbereiding van de economische regeringspolitiek*). Maka pembangunan ekonomi nasional perlu dilandasi terlebih dahulu dengan diwujudkan stabilitas nasional.

III. Stabilitas Nasional Landasan Kokoh Pembangunan Ekonomi Nasional

Terwujudnya stabilitas nasional, stabilitas politik, sosial, budaya, ideologi dan militer merupakan syarat mutlak dalam rangka terwujudnya pembangunan ekonomi nasional. Oleh karena itu pemerintah dalam rangka menetapkan kebijaksanaannya dalam bidang ideologi, politik, sosial, budaya dan militer harus terpadu, maksudnya satu sama lainnya tidak boleh bertentangan. Semua sektor harus mendapat perhatian kendatipun sektor ekonomi tetap mendapat prioritas utama jika dibandingkan dengan sektor lainnya.

Apabila bidang ketahanan nasional, ideologi, sosial, budaya, politik dan militer telah mantap, maka pembangunan ekonomi nasional sebagaimana dikehendaki oleh negara akan tetap kokoh dan stabil, sebab berdiri di atas dasar yang benar. Strategi pemerintah untuk selanjutnya akan memusatkan perhatiannya kepada masalah-masalah ekonomi dan mencegah gangguan-gangguan dan pengaruh-pengaruh yang negatif dari perkembangan ekonomi dunia.

Pembangunan ekonomi nasional yang kokoh dan stabil memang tidak mungkin berjalan dengan wajar tanpa didukung oleh bidang lain-lainnya, tanpa dibarengi dengan stabilitas ideologi dan ekonomi. Harus terlebih dahulu adanya ketahanan nasional, pembinaan

ideologi negara, stabilitas politik nasional yang mantap dan lainnya. Sektor industri, pertambangan dan pertanian tidak mungkin berjalan dengan wajar apabila stabilitas nasional terganggu.

Pemerintah memberikan kebebasan bergerak kepada dunia usaha untuk menjalankan usahanya dalam berbagai bidang yang ada kaitannya dengan masalah ekonomi, walaupun kebebasan tersebut tidak mutlak. Apabila dipandang perlu dalam rangka stabilitas nasional dan perlindungan terhadap golongan lain, khususnya perlindungan terhadap golongan yang ekonomi lemah, pemerintah dapat membatasi kebebasan dari dunia usaha, jangan sampai kebebasannya itu mematikan pengusaha kecil.

Dalam suasana tertentu pemerintah dapat ikut campur tangan apabila tidak ada keseimbangan dalam kehidupan lalu lintas ekonomi. Pemerintah wajib memberikan dorongan, pengarah, penyaluran dan bimbingan kepada para pengusaha apabila mereka itu mengalami kemacetan yang sekiranya dapat mengganggu dan menghambat jalannya roda perekonomian. Pemerintah dapat juga mengambil tindakan-tindakan agar ketertiban umum tidak terganggu dan kehidupan ekonomi tidak macet.

Semua orang yang bergerak dalam bidang usaha tidak perlu khawatir, karena pemerintah sendiri menyadari bahwa dalam negara demokrasi tanpa adanya swasta, negara tidak mungkin dapat me-

langsungkan hidupnya. Dunia usaha adalah merupakan partner dari pemerintah. Pemerintah dan dunia usaha harus mengadakan kerja sama untuk menaikkan taraf hidup dan menciptakan kemakmuran yang adil dan merata. Maka dengan sendirinya pemerintah harus dapat menjamin dunia usaha dan di samping itu pemerintah harus dapat memberikan kepastian dan landasan berpijak bagi dunia usaha dalam melakukan kegiatannya.

Dalam suasana negara kesejahteraan sudah seharusnya sikap dunia usaha akan lain apabila dibandingkan dengan keadaan dalam suasana negara hukum kepolisian. Dalam suasana negara kesejahteraan dunia usaha tidak semata-mata mencari keuntungan, tetapi dunia usaha juga harus mempunyai kewajiban memberikan kesejahteraan dan menaikkan taraf hidup rakyat, membantu pemerintah. Dunia usaha harus memperhatikan peraturan-peraturan yang berlaku. Apabila peraturan-peraturan itu dilanggar, ini berarti kebijaksanaan politik ekonomi nasional pemerintah akan terganggu, sehingga menimbulkan keresahan sosial dan penderitaan bagi rakyat kecil.

Baik secara moral maupun fisik, pengusaha besar harus membantu usaha pemerintah, membina pengusaha-pengusaha kecil. Dalam suasana negara kesejahteraan dunia usaha wajib bekerja sama dengan pemerintah dan secara sadar ia wajib mengabdikan dirinya kepada kepentingan rakyat. Sebab yang men-

jadi ciri khas dari negara kesejahteraan wajib memberikan apa yang menjadi kebutuhan rakyat baik secara lahir maupun batin (manusiawi). Rakyat mempunyai hak hidup yang wajib harus diselenggarakan oleh pemerintah. Dunia usaha senantiasa wajib dan harus mengadakan kerja sama dengan pemerintah dan secara bersama-sama pula harus dapat menciptakan suasana cerah dalam rangka meningkatkan kemakmuran rakyat ke taraf yang semaksimal mungkin, adil dan merata.

Terlepas dari segala sesuatu yang secara panjang lebar telah diuraikan di atas maka kebijaksanaan politik ekonomi nasional berhasil dan tidaknya tergantung dari pada pelaku-pelakunya. Pendayagunaan seluruh aparatur negara dan segenap sendi-sendinya yang beraneka warna dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa perlu mendapat perhatian khusus. Dari sinilah dengan sendirinya akan melibatkan penuntut umum, para hakim. Pengawas dan kontrol sangat diperlukan yang melandaskan diri kepada *Administratieve Wetten*. Mencegah timbulnya penyalahgunaan wewenang dari tindak-tanduk penguasa tidak dapat dihindarkan dalam rangka menyelamatkan kebijaksanaan politik ekonomi nasional.

Mencegah Penyalahgunaan Wewenang dari Penguasa

Menurut sistem hukum di *Nederland* yang bersifat *publiek-rechtelijk*, lembaga *Administratief*

Beroep merupakan sarana yang ampuh bagi Mahkota dalam rangka mengawasi dan mengontrol setiap *beschikking* dari penguasa, mulai dari atas sampai ke bawah. Apabila ini tidak memuaskan salah satu pihak masih ada upaya lain yaitu menuju ke *Administratieve Rechtspraak*.

Van Braam dalam karyanya yang berjudul "*Ambtenaren en Bureau Cratie in Nederland*" menyatakan sebagai berikut: Bahwa segala kewenangan yang ada pada setiap penguasa harus diawasi dan dikontrol secara ketat oleh instansi yang lebih atas atau oleh lembaga yudikatif yang diberi wewenang oleh pembentuk UU. Hal ini mengandung maksud dalam rangka memberikan pengarahan kepada setiap aparatur negara menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Penguasa harus dapat mencegah kebiasaan-kebiasaan dan mengurangi hal-hal yang tidak baik, sehingga pengeluaran-pengeluaran yang tidak perlu dapat dicegah, langkah-langkah menuju efisiensi dan penghematan pengeluaran harus dilakukan oleh negara (Basz cs, 1969:94).

Dalam suasana negara kesejahteraan lingkungan ekonomi mempunyai peranan besar dalam rangka menunjang kebijaksanaan politik ekonomi nasional yang telah digariskan oleh negara. Tata administrasi yang baik dan memadai merupakan sarana penunjang bagi lingkungan ekonomi dan tatanan administrasi satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Pemerintah selaku

pelaksana pembangunan ekonomi nasional diberi kekuasaan yang luar biasa oleh pembentuk UU dan sebagai imbangannya pemerintah perlu dikontrol dan diawasi secara ketat pula oleh lembaga yudikatif.

Kontrol yang dikerjakan oleh lembaga lain banyak juga jenisnya, antara lain: kontrol dalam bidang keuangan, di samping itu pengawasan oleh Badan Pengawas Keuangan terhadap APBN dan kepada Bendaharawan-bendaharawan. Pokoknya semua uang rakyat yang telah dikeluarkan oleh negara harus betul-betul bermanfaat bagi keperluan negara dan rakyat. Semua uang negara yang dikeluarkan untuk anggaran dan belanja negara harus dipergunakan secara efisien dan dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian penerapan efisiensi luas sekali, antara lain diterapkan dalam bidang pemerintahan dan keperluan-keperluan lainnya yang ada kaitannya dengan masalah-masalah kehidupan ekonomi. Berpangkal kepada teori efisiensi dapat dicari cara yang terbaik untuk memperoleh hasil yang semaksimal mungkin dengan pengorbanan yang sedikit mungkin.

Pemerintah selalu dituntut agar ia senantiasa bertindak untuk menanggulangi adanya kemungkinan-kemungkinan penyalahgunaan wewenang dari penguasa. Demi berhasilnya rencana pembangunan ekonomi nasional pendayagunaan aparatur negara menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa tidak mungkin dapat diabaikan.

Aturan permainan baik itu dalam bentuk UU maupun dalam bentuk *administratieve wetten* harus ditaati oleh penguasa. Tanpa adanya ketaatan dari penguasa dan segenap sendi-sendinya terhadap peraturan yang telah dibentuk itu, maka program pembangunan ekonomi nasional tidak mungkin akan berhasil. Sehubungan dengan masalah ini kedudukan dan posisi dari "*de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad*" mempunyai peranan penting dalam rangka mengawasi dan mengontrol penguasa di tingkat pemerintahan pusat. Tugas de *Procureur-Generaal bij de Hoge Raad* (baca Jaksa Agung pada Mahkamah Agung) antara lain: "menyidik dan mengawasi perilaku menteri-menteri selaku penanggung jawab departemen, dalam rangka mencegah adanya kemungkinan-kemungkinan timbulnya pelanggaran jabatan dan penyalahgunaan wewenang. Selain dari pada itu juga mengandung maksud untuk mengefektifkan pertanggungjawaban menteri terhadap tindak-tanduknya yang berbau kriminal. (Belinfante, 1969:76).

Di tingkat Provinsi dan *Gemeente de Minister van Justitie* (baca Menteri Kehakiman) diberi wewenang oleh pembentuk UU untuk menyidik dan mengawasi penguasa dan segenap sendi-sendinya yang beraneka warna, dalam rangka mencegah timbulnya penyalahgunaan wewenang.

Dengan diterimanya gagasan "Asas-asas umum pemerintahan yang layak" (*Beginselen van*

behoorlijk bestuur) yang kemudian dituangkan dalam bentuk UU lebih lanjut dimasukkan dalam ps. 5 Wet Administratief Rechtspraak Bedrijfsorganisatie (WARBO), maka kontrol dan pengawasan terhadap penguasa dapat dilakukan secara lebih ketat lagi. Dalam sistem WARBO fihak-fihak yang merasa dirinya dirugikan oleh suatu beschikking dari penguasa pusat beroep kepada Mahkota terbuka lebar.

Ps. 5 WARBO merumuskan, barang siapa yang dirinya merasa dirugikan atas keputusan penguasa yang tidak menyenangkan maka beroep terbuka lebar bagi yang bersangkutan, apabila:

- a. keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan-peraturan yang sifatnya mengikat;
- b. ada oknum dari salah satu lembaga administrasi dalam memberikan keputusannya dengan sengaja dan terang-terangan menyalahgunakan wewenangnya dari maksud yang sebenarnya seperti halnya yang dikehendaki oleh UU, apa yang telah diputus oleh oknum yang bersangkutan sudah tidak sesuai dengan kewenangan yang sebenarnya yang harus ia berikan;
- c. ada oknum dari salah satu lembaga administrasi dalam memberikan pertimbangannya tidak adil, sewenang-wenang dan tidak masuk akal, sehubungan dengan suatu kepentingan;
- d. ada oknum dari salah satu lembaga administrasi dalam memberikan keputusannya isinya

bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak yang telah hidup dan berakar dalam kesadaran rakyat.

Asas-asas umum pemerintahan yang layak ini merupakan bentuk baru dalam rangka perlindungan hukum terhadap rakyat yang dilanggar hak-haknya oleh penguasa. Gagasan asas-asas umum pemerintahan yang layak ingin memberikan perlindungan hukum dan jaminan hukum kepada rakyat, yang sifat-sifatnya lebih umum dan lebih luas. Selain dari pada itu juga ingin memberikan isi yang lebih luas dan menyeluruh sehubungan dengan tindak-tanduk penguasa bersifat *on-recht matig*. Ini tidak perlu diatur tersendiri seperti dulu. Hal ini akan memberikan peluang bagi hakim administrasi dalam melaksanakan tugasnya, dalam rangka menangani pelanggaran-pelanggaran hukum yang sifatnya administrasi. Selain dari pada itu hakim administrasi harus dapat menilai tindak-tanduk dari penguasa yang aneh-aneh dan kejadian-kejadian sehubungan dengan peristiwa-peristiwa yang sifatnya khusus, yang harus diselesaikan oleh hakim administrasi sebagaimana mestinya. Asas-asas umum pemerintahan yang layak bertitik tolak, "bahwa perlindungan terhadap rakyat dan khususnya perlindungan terhadap golongan yang ekonomi lemah merupakan hukum yang tertinggi".

Apabila ada penguasa dan oknum-oknum pejabat lainnya tidak mengindahkan apa yang tersirat

dalam ps. 5 WARBO setiap warga negara yang merasa hak-haknya dilanggar oleh keputusan penguasa dapat mencari perlindungan kepada hakim. Maka hakim yang bersangkutan harus segera menanganinya tanpa menunda-nunda lagi sesuai dengan kewajibannya sebagaimana yang telah diatur dalam UU administrasi.

V. Pengamatan Penulis

Apa yang penulis tulis ini mempunyai nilai-nilai teoritis dan nilai-nilai praktis. Perbandingan hukum dan pengamatan sejarah hukum menurut Prof. Mr. DR. T. Koopmans dalam karyanya yang berjudul "*Vergelijkend Publiekrecht*" (1986) dapat dijadikan sarana untuk menyuburkan hukum nasional dan memperoleh pengertian yang mendalam dalam ruang lingkup hukum nasional (Koopmans, 1986: VII).

Menurut pengamatan penulis apa yang dilakukan oleh pemerintah RI dalam melaksanakan kebijaksanaan politik ekonomi nasionalnya besar kecilnya telah berpedoman kepada petunjuk standar sebagaimana diuraikan di atas, walaupun telah disadari oleh pemerintah sendiri bahwa di sana sini masih banyak kekurangannya.

Isi alinea IV Pembukaan UUD '45 menurut hemat penulis sejalan dengan apa yang menjadi tujuan dari "*THE WELFARE STATE*" yang mendasarkan kepada gagasan F.D. Roosevelt dalam karyanya yang termashur "*THE NEW DEAL*". Karya tersebut lebih

dititikberatkan kepada hal-hal yang bersifat "*humanitair*", diwujudkankannya cita-cita sosial dan keadilan sosial di mana hak kebebasan itu harus dapat dinikmati oleh seluruh umat manusia, "karena manusia itu mempunyai hak untuk hidup yang wajib harus diselenggarakan oleh penguasa negara". Gagasan F.D. Roosevelt tentunya tidak dapat dilepaskan dari latar belakang, sejarah dan perkembangan dari kehidupan ketatanegaraan itu sendiri yang tumbuh dan berkembang dari abad yang satu ke abad yang lain. Hak kebebasan ajaran John Locke menimbulkan penafsiran yang simpang siur.

Dalam suasana negara kesejahteraan dunia usaha yang terlalu progresif harus direm oleh pemerintah. Terhadap golongan dunia usaha perlu diadakan tindakan-tindakan khusus melalui berbagai cara, maksudnya untuk melindungi pengusaha kecil dan golongan yang ekonomi lemah (periksa *The New Deal*). *Konglomerat* termasuk golongan dunia usaha yang harus diberi hak hidup dan harus dilindungi. Negara penganut paham demokrasi tidak mungkin dapat hidup tanpa dunia usaha. Sebagai konsekuensinya ialah bahwa penguasa masa kini benar-benar dituntut agar dapat menghayati kehidupan ekonomi.

Dalam suasana negara kesejahteraan tugas pemerintah berat sekali karena ia dituntut oleh keadaan agar ikut campur tangan dalam segala kegiatan untuk mewujudkan cita-cita sosial dan keadilan sosial.

Dengan semakin pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, situasi pemerintahan negara semakin menjadi kompleks dan berbelit-belit. Jadi pada saat sekarang menjalankan roda pemerintahan itu tidak mudah, lebih-lebih di negara Indonesia yang daerahnya sangat luas dan penduduknya sampai 170 juta jiwa. Oleh karena itu diperlukan kerja sama antara berbagai pihak, baik itu dalam tingkat nasional maupun di tingkat internasional, khususnya dengan Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) bagi negara-negara yang menjadi anggota organisasi tersebut.

Kebijaksanaan politik ekonomi nasional yang sedang ditempuh oleh Orde Baru menurut hemat penulis telah sejiwa dengan apa yang telah diidam-idamkan oleh generasi masa kini. Lingkungan yang berhubungan dengan masalah ekonomi yang ditelusuri yang harus dijadikan pedoman dalam suasana negara kesejahteraan, besar kecilnya juga dijadikan dasar sebagai panutan.

Terlepas dari suka dan tidak suka Presiden Soeharto selaku mandataris MPR dalam melaksanakan kebijaksanaan politik ekonomi nasional telah banyak berbuat yang terarah pada sasarannya sejalan dengan petunjuk-petunjuk yang disarankan dari pakar-pakar ekonomi. Di tingkat internasional kerja sama yang telah ditempuh pemerintah RI dengan negara-negara lain sesama anggota PBB dalam bidang ekonomi menunjukkan gejala yang meningkat secara pesat. Dalam melak-

sanakan kebijaksanaan politik ekonomi nasionalnya pemerintah RI telah banyak memanfaatkan lembaga "Dewan Sosial dan Ekonomi" dari PBB melalui lembaga-lembaganya yang telah menggabungkan kepada Dewan Sosial Ekonomi PBB, antara lain dengan IMF, FAO, WHO dan UNESCO.

Strategi Presiden Soeharto selaku mandataris MPR dalam menempuh kebijaksanaan politik ekonomi nasional pertama-tama berpijak kepada: memantapkan ketahanan nasional, memantapkan ideologi negara, menanggulangi masalah-masalah keresahan sosial, menyederhanakan kehidupan partai politik - "Pancasila dijadikan satu-satunya asas bagi kekuatan sosial yang ada dan partai-partai politik", konsolidasi seluruh jajaran angkatan bersenjata. Segala sesuatunya ditempuh sekaligus secara terpadu dan tidak tanggung-tanggung.

DAFTAR PUSTAKA

- Belinfante, Prof.Mr.A.D., *Beginnselen van Nederlands staatsrecht*, N. Samson nv, Alphen aan de Rijn, 1969.
- Brasz, Prof.Mr.H.A., *Inleiding tot de Bestuurswetenschap*, Vuga - Boekerij, S - Gravenhage, 1969.
- Hartog, Prof.DR.F., *Overheid en economisch leven*, N. Samson nv, Alphen aan den Rijn, 1965.

- Koopmans, T., *Vergelijkend publiekrecht*, Twede druk, Kluwer, Deventer, 1986.

- Veld, Mr.J.In 'T., *Beginnselen*

van behoorlijk bestuur, Tjeenk Willink B.V., 1976.

- Tap-Tap MPR, dari tahun 1973-1988.